

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013. 3.

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



zésre, így minden főosztályról egy-egy belső auditort neveztek ki, aki a későbbiek során a minőségromtó tényezőket próbálta felismerni.¹⁰

A minőségbiztosítási rendszerek kiépítésével nemcsak az egyes önkormányzatok foglalkoztak, hanem többek között a Megyei Jogú Városok Jegyzői Kollégiuma is, amely 1999-ben egy állásfoglalást adott ki az addigi tapasztalatok alapján. Ebben az állásfoglalásban kimondják, hogy bár rendkívül fontos a közigazgatás folyamatos korszerűsítése, az ISO minőségbiztosítási rendszer elsősorban nem a hivatalok működésének korszerűsítését célozza meg, sokkal inkább a versenyszféra vállalatainál alkalmazható. Ugyanakkor megállapítják, hogy az adminisztrációs teher esetleges növekedésén túl nincsen hátránya a szabványrendszer bevezetésének, sőt kiemeli, hogy bizonyos európai uniós támogatásoknál feltételként jelenik meg a rendszer megléte.¹¹

Összegzőként elmondható, hogy az ISO-szabványok alkalmazása a közigazgatásban kezdetben sok nehézségbe ütközött, ugyanakkor dicséretes, hogy mindezek ellenére nagyon sok önkormányzat igyekezett kialakítani a rendszer működéséhez szükséges feltételeket. A sok negatívum mellett azonban mindenképp pozitívumként értékelhető, hogy még ha nem működik is teljesen jól a rendszer, vagy ha nem sikerült is minden egyes elemét megfelelően adaptálni, annyit mindenképp elértek a szervek, hogy jóval átláthatóbbá vált a működésük. Biztos vagyok benne, hogy a fejlesztések során rengeteg olyan hiba, hiányosság került a felszínre, amelyekről előtte nem is gondolták volna, hogy kiküszöbölésükkel ésszerűsíteni lehetne a működést. És ha ezek csak kis lépéseket jelentenek is, mégis elindították az önkormányzatokat, államigazgatási szerveket egy olyan úton, amelyen talán közelebb jutottak a minőségi közigazgatás és ügyintézés kialakításához.

10 VÖRÖS Tamás: Az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer alkalmazása a Somogy Megyei Önkormányzat Hivatalában

11 KÉKI Zoltán: A minőségbiztosítás önkormányzati alkalmazásának továbbfejlesztéséről = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

Szalai András

MANIPULÁCIÓ VAGY KORREKCIÓ? A NÉPSZAVAZÁS MINT A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZAT ELLENSÚLYA

„Semmis minden olyan törvény, amelyet a nép nem hagyott jóvá személyesen, nem is törvény az ilyen.”

Jean-Jacques Rousseau

A népszavazást a parlamentáris kormányzat egyik külső ellensúlyaként közelítem meg. Parlamentáris kormányzaton a kormányt és az azt támogató parlamenti többséget értem. A külső ellensúlyon pedig olyan intézményeket, amelyek a törvényhozó hatalmon kívül állnak, és így korlátozzák a kormányzati többséget. Ilyen külső ellensúly véleményem szerint a népszavazás is. Hazánkban a rendszerváltás óta létezik a népszavazás intézménye, de a parlamentáris kormányzattal szembeni ellensúly lehetséges eszközeként meglátásom szerint igazán csak 2002 után jelent meg. Nem szabad azonban megfeledkezni arról sem, hogy a népszavazás kétélű fegyver, mert egyrészt a nép akaratának demokratikus megnyilvánulása, amely korrigálja a kormányzat illegitim döntéseit, másrészt teret engedhet a manipulációnak is.

• • • • •

Bevezető

A parlamentarizmus alapvető jellemvonása, hogy a kormány felelős a törvényhozó hatalomnak, vagyis bírnia kell a többség bizalmát. Az ellenzék bírálhatja a kormányt, kellemetlen kérdéseket tehet fel a miniszterelnöknek, és alternatív megoldásokra tehet javaslatokat. Ezeket jó esetben a választópolgárok figyelemmel kísérik, és a parlamenti ciklus elteltével mindez befolyásolni fogja őket abban, hogy melyik pártra adják le a voksukat. A döntéseket jó részt azonban a kormánytöbbség fogja meghozni, és különösen fegyelmezett frakció esetében az ellenzék érdemben ezt nem tudja befolyásolni.

Hasonló a helyzet a választópolgárok döntéshozatalával is, ugyanis a nép a hatalmát elsősorban a parlamenti választások során, azaz közvetett módon gyakorolhatja. Mindez különösen igaz Nagy-Britanniára, ahol a parlamenti szuverenitás eszméjéből kiindulva a közvetlen demokráciát kifejezetten ellenzik, arra hivatkozva, hogy a népszavazás megbontja az al-

kormányos rendszer egyensúlyát, és kiüresíti a parlament hatáskörét.¹ Azonban már Albert Venn Dicey is megjegyzi, hogy a képviseleti rendszer gyengeségeit a népszavazás intézményével lenne szükséges ellensúlyozni. Henry Sidgewick, Dicey egyik jó barátja pedig a két kamara közötti pathhelyzet feloldására tartotta indokoltnak a népszavazás bevezetését.²

A népszavazás iránti igény a fejlett országokban egyre inkább felértékelődött annak köszönhetően, hogy egyre többen kiábrándultak a képviseleti intézményekből. Nőtt az iskolázottság és az öntudatos politizálás, amely a közvetlen hatalomgyakorlás iránti vágyat is felkeltette, de ennek háttérben azért a populista felfogások elterjedése is ott van.³ A népszavazás tehát kétélű fegyver, mert egyrészt a nép akaratának demokratikus megnyilvánulása, amely korrigálja a kormányzat illegitim döntéseit, másrészt teret engedhet a manipulációnak is, különösen a kérdésfeltevés által.⁴

Magyarországon a rendszerváltás óta létezik a népszavazás intézménye, de a parlamentáris kormányzattal szembeni ellensúly lehetséges eszközeként véleményem szerint csak 2002 után jelent meg. Az állampolgári kezdeményezések száma fokozatos növekedést mutatott, és a 2007-es „háromigenes” népszavazás már komoly vitát is kiváltott, nemcsak a politikusok között, hanem tudományos körökben is.

Jómagam a népszavazást a parlamentáris kormányzat egyik külső ellensúlyaként értelmezem. Ehhez a megállapításához azonban szükséges tisztázni a parlamentáris kormányzat fogalmát, illetve a külső és belső ellensúlyok megkülönböztetésének rendszerét. Parlamentáris kormányzaton a kormányt és az azt támogató parlamenti többséget értem. A belső ellensúlyok alatt (mint az ellenzéki jogok, a minősített többséghez kötött döntéshozatal vagy éppen a második parlamenti kamara) azokat az intézményeket értem a hatalommegosztásban, amelyek a parlamentáris kormányzatot a törvényhozáson belül korlátozzák. A külső ellensúlyok (az államfő, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács, a népszavazás) olyan intézmények, amelyek a törvényhozó hatalmon kívül állnak, és így korlátozzák a kormányzati többséget.

Álláspontom szerint nemcsak egyes konkrét ügyek közvetlen demokratikus úton történő eldöntése (pl. NATO- vagy EU-csatlakozás) a népszavazás, hanem a kormányzat egyik fejként is működhet. Az, hogy a népszavazás milyen mértékben képes külső ellensúlyt betölteni a parlamentáris kormányzattal szemben, több tényezőtől függ, de leginkább a kezdeményezők körétől, a kötőerő szabályaitól, illetve a tiltott tárgyköröktől. Ebben a tanulmányban tehát a népszavazásnak a kormányzattal szembeni aspektusait fogom vizsgálni, az előbb említett szempontok alapján.

KÉPVISELETI ÉS KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA

A második világháborút követően a náci diktatúra és az olasz fasiszta rendszerek bukása, majd még inkább a Szovjetunió szétesése után megkérdőjelezhetetlenné vált a demokrácia mindenekfelettsége, mert ez biztosítja az emberi jogokat és szabadságot. A demokráciának más rezsimhez képest nincs szüksége legitimációra, nem kell önmaga létjogosultságát, életképességét vagy hasznosságát magyaráznia. Azonban a közvetlen demokráciával és annak intézményeivel kapcsolatban mindez már másképpen van. A közvetlen demokráciáról ugyanis már lehet vitatkozni, lehet akár magasztalni, de akár kifejezetten károsnak is tartani. A jogelméleti és politikatudományi gondolkodás már évszázadok óta foglalkozik a képviseleti vagy közvetlen demokrácia kérdésével. Mindezeknek a bemutatása lehetetlen vállalkozás lenne, hiszen ez egy külön dolgozat témája lehetne, éppen ezért itt most csak a legfontosabb szerzőkről teszek említést.

Tudjuk jól, attól függően beszélhetünk közvetlen, illetve képviseleti demokráciáról, hogy a nép direkt módon vesz-e részt a hatalomgyakorlásban, vagy választott képviselői útján. A képviseleti és közvetlen demokrácia megítélésében elsőként Montesquieu-t és Rousseau-t szokás megemlíteni. Mindkettőjük szerint a törvényhozás a népet illeti meg. Azonban míg Montesquieu szerint ez csak képviselők útján valósítható meg,⁵ addig Rousseau ragaszkodik a közvetlen döntéshozatalhoz. Nem véletlenül az angol alkotmányos berendezkedés megítélésében teljesen eltérő álláspontot foglalnak el. Montesquieu példaként állítja elének Angliát, Rousseau viszont éppen bírálja ezt az országot, mert úgy véli, hogy minden törvényt közvetlenül a népnek kell elfogadnia, nincs helye képviseletnek.⁶ Szerinte ugyanis a legfőbb hatalom nem idegeníthető el, és csak önmaga képviselheti, mert az „akaratot” nem lehet átruházni.⁷

Hans Kelsen és Carl Schmitt egyaránt a rousseau-i demokráciafogalmat viszik tovább. A végső következtetésükben kivételesen hasonló állásponton vannak, mert egyikük szerint sem lehet képviseleti demokráciáról beszélni, bár alapvetően másként értelmezik ezt a kifejezést.⁸

A közvetlen demokráciának a modern, nagy lélekszámú államokban történő megvalósítását vizsgálja Sartori. Felfogására a pesszimizmus és a bizalmatlanság jellemző. Nem a népszavazást mint intézményt, hanem az elektronikus „népszavazásos demokráciát” kritizálja, amikor kifejti, hogy itt nem lehet megvitatni a javaslatot, mert nincs alkudozás, engedmény, és éppen ezért nem születhet pozitív összegű megoldás.⁹

A magyar közjogi és politikatudományi irodalom is igen gazdag a képviseleti vagy közvetlen demokrácia elméletének vonatkozásában. A polgári időszakból Kautz Gyulát emelném ki, aki

1 Herbert KÜPPER: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. In: JURA. 2009/1., 71. p.
2 Matt QVORTUP: A Comparative Study of Referendums: Government by the People. Manchester University Press, Manchester, 2005, 47. p.
3 ENYEDI Zsolt: Referendumdemokrácia. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 19. p.
4 Ez utóbbira I. KÁLMÁN László: Népszavazási ellenkérdések. In: SÁNDOR Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008, 255–260. p.

5 „Minthogy szabad államban minden szabad lelkű ember maga kell hogy kormányozza magát, következésképpen a nép egészét kell hogy illesse a törvényhozó hatalom. Minthogy azonban nagy államokban ez kérésztülvihetetlen... a népnek a maga képviselői útján kell megtennie mindazt, amit maga nem tud megtenni. A népnek a kormányzatban csak annyiban szabad részt vennie, hogy képviselőit megválassza.” MONTESQUIEU: i. m. 251–252. p.
6 „Az angol nép szabadnak gondolja magát, de erősen téved, csak a parlamenti tagok megválasztásának idején szabad: mihelyt megválasztották őket, ismét szolgánép...” Jean-Jacques ROUSSEAU: A társadalmi szerződés. Bibliotheca Kiadó, Budapest, 1955. 221–222. p.
7 ROUSSEAU: i. m. 115–116. p.
8 TATTAY Szilárd: Demokrácia és/vagy képviselet. In: CS. KISS Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 380. p.
9 Giovanni SARTORI: Demokrácia. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 71. p.

úgy fogalmazott, hogy a „kormány és a nép egymás iránti viszonyát felforgatja” a közvetlen (tiszt) demokrácia, ezért az igazi szabadság biztosítója csak a képvisleti demokrácia lehet.¹⁰ A mai politikatudomány képviselői közül Körösi András tanulmányára hivatkozom, aki a demokrácia és a képvislet viszonyrendszerében azon az állásponton van, hogy ezek egymással nem kombinálhatók, mert minél demokratikusabb egy rezsim, annál többet veszít képvisleti jellegéből.¹¹

A közvetlen demokrácia vonatkozásában a népszavazást járom körül, ugyanakkor a jogirodalom a népi kezdeményezést is a közvetlen demokrácia körébe vonja. Kétségtelen, hogy ennek van igazságalapja, ráadásul nem kell semmibe vennünk ezt az intézményt, mert akár még nyomást is képes gyakorolni a kormányzatra, bár komoly szerepet nem képes betölteni.¹²

A magyar Alkotmánybíróság a közvetlen demokrácia fogalmával elsőként még 1990-ben, a társadalmi vita eltörlése kapcsán foglalkozott. A testület határozatában a kezdeményezők alanya és a döntés kötőereje kapcsán közelítette meg a közvetlen demokrácia fogalmát. Az AB szerint „a közvetlen demokrácia fogalmának szükségképpen eleme, hogy az ezt szolgáló intézmény felett az érdekelt, azaz maga a polgár (vagy meghatározott számuk) befolyással bírjon [...] A közvetlen hatalomgyakorlás velejárója az, hogy az így született döntés a törvényhozást is köti.”¹³ A magyar AB tehát a közvetlen demokrácia *differentia specificájának* nevezte, hogy decizív legyen az intézmény, vagyis kötelező legyen a parlamentre, és „alulról”, azaz a választópolgárok által is kezdeményezhető legyen.

A NÉPSZAVAZÁS INTÉZMÉNYE NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBEN

Az európai országokat többféle szempontból lehet csoportosítani a népszavazás tekintetében. Magától értetődően megkülönböztethetjük azokat az országokat, amelyeknek az alkotmánya ismeri a népszavazás intézményét, illetve azokat, amelyeké nem.¹⁴ Ennek ellenére többnyire azokban az államokban is tartottak már népszavazásokat, ahol az alaptörvény nem ismeri ezt a döntéshozatali formát. Kiemelhető azonban néhány olyan ország, ahol a referendum fontos szerepet játszik, ezért ezekre az államokra fogok kitérni az alábbiakban röviden.¹⁵

Franciaországban az államfő által kezdeményezett népszavazásnak van hagyománya, amely még De Gaulle idejére vezethető vissza. Az államfő minden alkalommal bizalmi szavazásnak tekintette egyben a referendum kiírását, ezért 1969-ben a sikertelen népszavazás után le is mondott. Ezt követően azonban az elnökök már nem tekintették a népszavazást bi-

zalmi kérdésnek, és jelentősen csökkent a referendumokon a részvételi arány is.¹⁶ Felmerült éppen ezért, hogy a bizalmi kérdés az államfőről a miniszterelnökre szálljon át, vagyis a népszavazás tétje a kormány hivatalban maradása legyen.¹⁷

Dániában komoly történelmi hagyományai vannak a népszavazásnak, ugyanakkor az így meghozott döntések nem jelentik a kormány bukását vagy előrehozott választásokat.¹⁸ Az alkotmányban a népszavazások egyik válfaja a törvényjavaslat „nép általi megvívásának” intézménye. Ezt a népszavazást a képviselők egyharmada kezdeményezheti, és amennyiben a választópolgárok a javaslat ellen szavaznak, az a törvény elutasítását jelenti.¹⁹ 1953-ban a második kamara megszüntetéséhez a liberális és konzervatív erők annak fejében járultak hozzá, hogy a parlamenti többség ellensúlyozására bevezetik a törvény népszavazásra bocsátásának lehetőségét.²⁰ 1963-ban négy törvény kapcsán is rendeztek ilyen népszavazást, de sem előtte, sem utána – az uniós népszavazás kivételével – nem volt. Politikai kompromisszumnak vagy alkotmányos szokásnak értelmezhető ugyanakkor, hogy az ellenzék nem él ezzel az eszközzel, és nem akadályozza meg a parlamentben a többségi akaratot.²¹

Olaszországban meglehetősen gyakoriak a népszavazások, és egy alkalommal akár hatnyolc kérdésben is tartanak referendumot.²² Az abrogatív referendum intézménye az olasz alkotmány egyik különlegessége, amely egyfajta „népi negatív jogalkotás”. Bár Svájcban és az Egyesült Államokban is ismerik ezt az intézményt, de csak az éppen elfogadott törvény tekintetében lehet élni vele.²³ Olaszországban azonban nincs ilyen időkorlát, mivel az alkotmány kimondja, hogy „népszavazást kell tartani egy törvény [...] hatályon kívül helyezéséről, ha ötszázezer választópolgár [...] kezdeményezi”.²⁴

Érdemes megemlíteni Lettországot is, ahol a képviselők egyharmadának szavazatával a törvény kihirdetése felfüggeszthető. Az ilyen módon felfüggesztett törvényről népszavazás fog dönteni, ha a választópolgároknak legalább tíz százaléka kéri. A népszavazás abban az esetben kerülhető el, ha az összes képviselő legalább háromnegyede a törvény elfogadását támogatja.

Svájcban, amelyet a közvetlen demokrácia mintaországának tekinthetünk, szövetségi és kantonális szinten is alkalmazzák a népszavazás különböző formáit. Az egyik intézmény a népi vétó, amely megakadályozza a törvény hatálybalépését. Ennek a referendumnak felfüggesztő szerepe van, mert minden olyan törvény esetén, amelyre népszavazás kiírását le-

10 KAUTZ Gyula: A politikai tudomány kézikönyve. Franklin, Pest, 1876, 206. p.

11 KÖRÖSI ANDRÁS: Vezér és demokrácia: politikaelméleti tanulmányok. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2005, 144–163. p.

12 Talán nem véletlenül az alaptörvény már nem tartalmazza a népi kezdeményezés intézményét. Elképzelhető, hogy egy új népszavazási kódex már nem is fogja szabályozni.

13 28/1990. (XI. 22) AB-határozat, ABH 1990, 123, 124.

14 Ez utóbbiakra példa Hollandia, Belgium, Norvégia, Nagy-Britannia, illetve Csehország.

15 1991 és 2000 között a világ népszavazásainak kétharmad részét Európában tartották. (Bruno S. FREY– Alois STUTZER– Suzanne NECKERMAN: Direct Democracy and the Constitution. In: MARCIANO, Alain: Constitutional Mythologies. Springer, 2011, 109. p.)

16 ÁDÁM Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. Corvina Kiadó, Budapest, 2006, 62–63. p.

17 Uo.

18 UNGER Anna: Képvisleti vagy közvetlen demokrácia. In: MAJTÉNYI László–SZABÓ Máté Dániel (szerk.): Mi fenyegeti a köztársaságot? Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2009, 94. p.

19 A Dán Királyság Alkotmánya, 42. cikk

20 SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 296. p.

21 KÉPES György: Dánia alkotmánytörténete a 13. század végétől napjainkig. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009, 210. p.

22 GULYÁS Mónika: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában. In: Politikatudományi Szemle, 1999/4., 117. p.

23 GULYÁS: i. m. 116. p.

24 Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 75. cikk (1) bek.

het kérni, addig nem hajtható végre a döntés, amíg három hónap nem telt el anélkül, hogy a polgárok népszavazást kértek volna.²⁵ A népi vétó kimenetele kellemetlen lehet a parlament számára, de egyben – különösen harcias kampány után – megnyugvást okoz, mert a népszavazási döntés a nemzet integrálódását eredményezi.²⁶ Föderatív szinten a választópolgárok népszavazást kezdeményezhetnek az alkotmány módosítására, tagállami szinten bármely törvény esetében is lehetőség van erre.

A többségi, illetve konszenzusos demokrácia modelljének kiindulópontja az, hogy a választások után milyen mértékben koncentrálódik a hatalom a kormányzati többség kezében. Az Arend Lijphart nevéhez fűződő modell 1984-es változatában a konszenzusos demokráciák jellemvonásaként jelenik meg a népszavazás.²⁷ A klasszikusan konszenzusos demokráciaként működő Belgiumban azonban kifejezetten ellenzik a népszavazást. Az 1950-ben tartott referendum a flamand–vallon ellentétet éllezte csak ki, nem véletlenül az 1980-as években az alkotmány reformjával foglalkozó bizottság ellenezte a népszavazás intézményét.²⁸ A plurális társadalmakban éppen ezért nem a legjobb eszköz a népszavazás. Ugyanakkor Svájcban a népszavazás veszélye arra sarkallja a politikai hatalmat, hogy lehetőség szerint mindenkit integráljanak a döntéshozatal folyamatába, hogy később senki ne szabotálhassa a törvényt a közvetlen demokrácia eszközeivel.²⁹ Az egész jogalkotói munkát végigkíséri a népszavazással való fenyegetőzés, amely párbeszédet és kompromisszumkésztséget eredményez.³⁰ Svájcban tehát nem a többségi hatalom eszközeként használják a népszavazást.³¹

A referendum a lijpharti modellek logikájából kiindulva éppen ezért ellentmondásos intézmény. Egyfelől egy többségi döntés, másrésről viszont a kormányzati hatalom külső ellensúlya, amely viszont a konszenzusos demokráciák jellemzője.³² Nem véletlen, hogy Lijphart a modellek meghatározásakor a népszavazás kritériumát későbbi munkájában már elhagyta.³³

A NÉPSZAVAZÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK TÖRTÉNETE

A népszavazás intézménye hazánkban először az 1848-as polgári átalakulás időszakában merült fel. A közvetlen demokrácia megítélését tekintve Szentpéteri István három fő felfogást

különböztet meg.³⁴ Az egyik a magyar értelmiség plebejus demokrata elemei, akik a forradalom eszközének tekintették a közvetlen demokrácia intézményeit. A következő felfogás a konzervatív nemességhez köthető, akik szintén a közvetlen demokráciát támogatták, de más okok miatt. Ők az ősi alkotmányt akarták védelmezni a (nép)képviseleti rendszerrel szemben. A centralisták és a municipalisták viszont a képviseleti rendszer feltétlen hívei voltak. A dualizmusban is megjelent a népszavazás törvénybe foglalásának lehetősége, de a Polgári Radikális Párton kívül mindez nem nyert elfogadást.³⁵ A két világháború között a híres soproni népszavazáson kívül a népszavazás nem lett közjogilag intézményesítve, amelyen nem csodálkozhatunk, hiszen a parlamenti választások is korlátozott választójogon alapultak.

Az 1949. évi szocialista alkotmány szerint minden hatalom a dolgozó népé. Ennek megfelelően a dolgozó nép közvetlenül is gyakorolhatta hatalmát, hiszen az Elnöki Tanács országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhetett el.³⁶ Mindez persze csak papíron volt így, mert a szocialista ideológia a hatalom egységéből indult ki, és nem tartottak egyetlen népszavazást sem.

A nyolcvanas évek közepén a Hazafias Népfőrt az ún. teho (településfejlesztési hozzájárulás) bevezetése okán szorgalmazta helyi szintű népszavazás kiírását. 1988-ban a bős–nagygyarosi vízlépcső megépítése elleni népszavazási kezdeményezés hatására a Németh-kormány programjában már szerepelt a népszavazási törvény megalkotása.³⁷ Ennek következtében 1989. június 1-jén – az alkotmányos rendszerváltás előestéjén – olyan intézmény született meg, amely kibővítette a politikai mozgásteret, és a békés átmenet egyik fontos gyakorlati és szimbolikus eszközévé vált. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény (rég. nsztv.) általános indokolása úgy fogalmazott, hogy „a népszavazás a törvényhozó hatalom külső ellenőrzését, alkotmányos korlátozását jelenti, realizálva ezáltal a kormányzati szervek működésében a »fékek és egyensúlyok« rendszerének, a hatalom-megosztásnak elvi követelményét”. Az indokolás mintha azt sugallta volna, hogy az illegitim parlament és kormányzat helyett közvetlenül a nép veheti kezébe némely esetben a törvényhozást. Az első népszavazási törvény rendkívül megengedő volt, hiszen lényegében százezer választópolgár határidő nélkül összegyűjtött aláírása elég volt ahhoz, hogy – néhány kivételtől eltekintve – az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben népszavazást kelljen tartani. A törvény megkönnyítette a népszavazás kiírásához szükséges feltételek teljesítését, hiszen mindig találni olyan populáris célt, amelyhez könnyen össze lehet gyűjteni ennyi aláírást, mindezek következtében a parlament felett ott lebegett a referendum lehetősége.³⁸ Ennek ellenére éppen a tisztázatlan és pontatlan szabályok miatt több esetben elutasításra talált ennek a közvetlen demokratikus intézménynek az alkalmazása.³⁹ A jogalkotó szándéka ezzel

25 Hanspeter KRIESI: Közvetlen demokrácia. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban, i. m. 89. p.

26 Kurt EICHENBERGER: Kormányzati rendszer és közvetlen demokrácia Svájcban. In: TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 716–717. p.

27 Arend LIJPHART: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. London Yale University Press, New Haven, 1984

28 Vernon BOGDANOR: Western Europe. In: David BUTLER–Austin RANNEY (szerk.): Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy. The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994, 87. p.

29 KRIESI: i. m. 89. p.

30 EICHENBERGER: i. m. 717. p.

31 BOGDANOR 1994: i. m. 88. p.

32 ENYEDI: i. m. 21. p.

33 Arend LIJPHART: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. London Yale University Press. New Haven, 1999

34 SZENTPÉTERI István: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai. Akadémia Kiadó, Budapest, 1965, 122–123. p.

35 HORVÁTH Csaba: Népszavazások Magyarországon (1989–2008). In: Jura. 2008/2., 61. p.

36 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya 20. § (1) bek. d) pont

37 KUKORELLI István: Az országos népszavazás 1989–1998. In: KURTÁN Sándor–SÁNDOR Péter–VASS László (szerk.): Magyarország évtizedkönyve 1988–1998. I. kötet. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1998, 468. p.

38 HALMAI Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia. In: DEZSŐ Márta–KUKORELLI István (szerk.): Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 111. p.

39 DEZSŐ Márta: A referendum funkciója Európá államokban. In: BRAGYÓVA András (szerk.) Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 150. p.

a törvénnyel feltehetőleg arra irányult, hogy békés mederben maradjon a politikai átalakulás azáltal, hogy az állampárttal szemben állók népszavazás segítségével korrigálhassák a regnáló hatalom döntéseit. A képvisleti demokrácia kialakulását éppen ezért a sajátos történelmi helyzet miatt megelőzte ennek a közvetlen demokratikus intézménynek a megszületése. A népszavazási törvényt kimondatlanul ugyan, de véleményem szerint ideiglenes jogszabálynak szánták, amelynek feladata nemcsak a népnek a parlamentet korrigáló hatáskörrel való felruházása volt, hanem egyfajta „feszültségvezetőként”, jelképes fegyverként született meg a pártállammal szemben. Azonban a törvény megalkotásakor a hatalom szétesőben volt, de ezt az „ideiglenes” jogszabályt később nem változtatták meg, annak ellenére, hogy nem állt összhangban az alkotmánnyal. A törvényben ugyanis a népszavazás és a népi kezdeményezés formái összemosódtak, ráadásul nem lehetett egyértelműen eldönteni, hogy egyáltalán alkotmányos-e az adott kérdésben a népszavazás megtartásának lehetősége.⁴⁰

A tarthatatlan alkotmányellenes állapot megszüntetésére azonban több év eltelte után került sor az 1998. évi III. törvénnyel, amely a jelenleg hatályos szabályokat tartalmazza. Az alaptörvény hatálybalépésével felmerült a szükségessége egy új törvény megalkotásának, de a népszavazási törvényről szóló javaslatot (T/3479) az Országgyűlés még nem fogadta el.

A KEZDEMÉNYEZŐK KÖRE

Láthattuk, hogy az AB a kezdeményezők alanya és a döntés kötőereje kapcsán közelítette meg a közvetlen demokrácia mibenlétét. Az alaptörvény a kezdeményezők körén némi képp ugyan változtatott – mivel a képviselők egyharmadát már nem illeti meg az a lehetőség, hogy fakultatív népszavazást kezdeményezzen –, de megtartotta a választópolgárok által kezdeményezhető népszavazást. Az alaptörvény is legalább kétszáz ezer választópolgár aláírásához köti azt, hogy az Országgyűlés kötelezően országos népszavazást rendeljen el, míg az államfő, a kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére a parlament országos népszavazást rendelhet el.

A parlamentáris kormányzattal szembeni ellensúlyt leginkább a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás, vagyis a népi iniciativa testesíti meg. Nemcsak azért, mert a polgárok kezdeményezik a népszavazást, vagyis így a parlamenten kívülről korlátozzák a kormányzatot, hanem azért, mert ez az egyetlen, amely az alkotmányos feltételek megléte esetében kötelezettséget ró a parlamentre, és az elrendelést tekintve nem hagyja meg mérlegelési jogkörében. A választópolgárok felől érkező népszavazási kezdeményezések kezelése a Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozik, amely így egyrésztől leveszi a parlament válláról a terhet, másrészt elkerülhetővé válik, hogy politikai viták színtere legyen a T. Ház a népszavazás megengedhetőségének tárgyában.⁴¹ Itt szükséges megemlíteni azt, hogy a jogalkotó minél magasabbra teszi a szükséges aláírás számát és az érvényességi küszöböt, annál kevésbé kell számítani a népszavazások általi radikális változásokra.⁴² Az

40 KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 181. p.

41 SMUK Péter: Kis magyar parlamentarizmus. In: Közjogi Szemle, 2010/4., 63. p.

42 ENYEDI: i. m. 22. p.

alkotmány 1998-tól kezdődően csak eredményességi feltételt tartalmazott, az alaptörvény viszont már érvényességét is. Megnehezült sikerre vinni a népszavazást, mert az alaptörvény kimondja, hogy az „országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott”.⁴³

A kormányzati hatalommal szemben indított sikeres népszavazásra a „négyigenes” és „háromigenes” népszavazás emelhető ki példaként, bár mindkettő esetében a manipuláció problematikája is felmerül. Az Fidesz és SZDSZ kezdeményezésével tartott 1989. novemberi népszavazás a pártállami hatalom, egészen pontosan Pozsgay Imre ellen irányult, hiszen a másik három kérdés⁴⁴ lényegében már korábban eldöntött volt. A manipulációt jól reprezentálja az első kérdésre (a köztársasági elnök megválasztására az országgyűlési választások után kerüljön sor) adott válasz megosztottsága is.⁴⁵ A 2006 októberében kezdeményezett kormányellenes népszavazás, ahogyan a bevezetőben említettem, nagy vitát váltott ki nemcsak a politikusok, hanem a tudományos közéletben is. Sokan a népszavazás eredményét egyenesen a Gyurcsány-kormány bukásával azonosították.⁴⁶ Éppen ezért már a népszavazás intézményének létjogosultságáról is viták folytak. Fricz Tamás a népszavazás mellett érvelt, és azt hangsúlyozta az alkotmányra hivatkozva,⁴⁷ hogy a képvisleti és a közvetlen demokrácia nincs alá-fölérendeltségi viszonyban, hanem egyenrangúak. Kis János viszont úgy fogalmazott, hogy a kormányzatnak nemcsak a parlamenti kisebbséggel szemben van szüksége mozgástérre, hanem a választópolgárokkal szemben is, mivel felelősen csak úgy tud kormányozni, ha nem kell mindig a pillanatnyi közvéleményt követnie.⁴⁸ Hasonló állásponton van Bauer Tamás is, aki szerint a kormányzás során rövid és hosszabb időre szóló szempontokat kell figyelembe venni, és gyakran olyan döntéseket hozni, amelyek nem élvezik az adott pillanatban a választók többségének bizalmát.⁴⁹

Az állampolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás a parlamentarizmustól némileg idegen, éppen ezért leginkább az 1989 után megalakult új demokráciákban jelent meg ez a forma.⁵⁰

43 Alaptörvény 8. cikk (4) bek. Ha a választópolgár ugyanis elmege szavazni, de nem ad le érvényes szavazatot, akkor ez az érvényesség megállapításánál nem vehető figyelembe.

44 Az állampárt munkahelyekről való kivonulása, pártállami szervezetek vagyonszámlolása, munkásörtség feloszlata

45 Ebben a kérdésben a szavazók 50,07 százaléka igennel, míg 49,93 százaléka nemmel szavazott.

46 Jömagam is egyetértek ezzel, de meggyőződésem szerint a Gyurcsány-kormány a 2006-os őszi önkormányzati választásokkal már megbukott, hiszen az ellenzék olyan fölényes győzelmet aratott, amely bizonyította azt, hogy a kormány elvesztette támogatottságát. Ehhez hasonlóan, bár kétségtelenül szerényebb szavazatvesztéssel, de az Antall-kormány bukása is már az első helyhatósági választások után látható volt.

47 „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Alk. 2. § (2) bek.

48 KIS János: A népszavazás a köztársasági alkotmányban. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái, i. m. 77. p.

49 BAUER Tamás: A pártok az Országgyűlésben vagy a nép a szavazófülkében In: MAJTÉNYI László–SZABÓ Máté Dániel (szerk.): Mi fenyegeti a köztársaságot? i. m. 80. p.

50 KÖRÖSÉNYI András: A népszavazások és a képvisleti demokrácia viszonya. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái, i. m. 42. p.

A mérlegelés alapján elrendelt népszavazás, azaz a fakultatív referendum azt jelenti, hogy az elrendeléséről az Országgyűlés dönt. A köztársasági elnök, a kormány vagy százezer választópolgár „indítványára” a parlament dönti el, hogy népszavazás legyen-e az adott ügyben. Az alaptörvény már nem ad lehetőséget a képviselők egyharmadának, hogy kezdeményezésükre az Országgyűlés mérlegelés alapján népszavazást rendeljen el. Amennyiben a parlamenti kisebbség népszavazást akar kezdeményezni, akkor ehhez el kell nyernie a többség, vagyis a kormányzat támogatását. A kormányzattal szemben a kisebbség (ellenzék) tehát népszavazást kétszázezer választópolgár segítségével tud kezdeményezni, rákényszerítve akarátát a parlamentre. A politikai gyakorlat is ez, hiszen leginkább az ellenzéki pártok, és nem a civilek állnak a sikeres népszavazások mögött, mivel ők tudnak leginkább mozgósítani. Tóth Károly a képviselői kezdeményezés létjogosultságát már az alaptörvényt megelőzően is vitathatónak vélte. Szerinte a képviselőket azért választották, hogy a nép helyett, a nép nevében hozzanak döntést, ezért a népszavazás kezdeményezésével elismerik, hogy nem tudnak élni a rájuk ruházott hatalommal.⁵¹

Hazánkban az államfő által kezdeményezett népszavazás elrendelése is a parlamenti többség kezében van, ezért az államfő nem tudja megkerülni a többségi kormányt. Ennek következtében ez a jogkör a köztársasági elnök kezében nem képes valódi ellensúlyt betölteni.

A népszavazást a szakirodalom különböző elnevezésekkel illeti, ezért tágabb és szűkebb értelemben is beszélhetünk referendumról. A plebiszcitum kifejezetten olyan intézmény, amely a végrehajtó hatalom feje (államfő, kormányfő) a parlamenti többséget kerüli meg azáltal, hogy a néphez fordul valamilyen ügyben.⁵² A plebiszcitum azonban kétélű fegyver, hiszen egyrészt az állampolgároktól teljesen elszakadó, esetlegesen korrupt törvényhozással szemben hatalomkorlátozó intézményként funkcionálhat.⁵³ Ugyanakkor visszaélészerűen is gyakorolható, amikor a cél az államfő hatalmának megerősítése. Napóleon 1802-ben népszavazást tartott egész életre való konzullá választásáról, majd később örökletes császári címmel történő felruházásáról. Ismert, hogy Napóleon saját maga javította ki a szavazásról beérkező eredménylistákat.⁵⁴ Hitler három alkalommal használta a népszavazást, többek között éppen az államfői és a kancellári funkció egyesítéséről tartottak referendumot 1934-ben.⁵⁵ Nem véletlenül a bonni alaptörvény szövetségi szinten nem, csak tartományi szinten intézményesíti a népszavazást. A szovjet utódállamok egy részében is több elnök az alkotmányt megkerülve a néphez fordult. A plebiszcitum iskolapéldái, ahogyan láhattuk, a De Gaulle által kezdeményezett népszavazások voltak, ugyanis Franciaországban nincs lehetőség alulról kezdeményezni népszavazást. A tábornok számára nem pusztán egy lehetőség volt a népszavazás, hanem eszköz a politikai elit hatalomból való kikapcsolására, hiszen sem a parlament jogainak csorbítását, sem az elnöki

hatalom kiterjesztését nem lehetett volna elfogadtatni enélkül.⁵⁶ Hasonlóan több latin-amerikai országban is a népszavazások gyakran éppen azáltal eredményeznek demokráciadeficitet, hogy az elnök hatalmának megerősítésére irányulnak.⁵⁷

Amennyiben a nép nem élhet kezdeményezéssel, akkor játékszer lesz az erre jogosult szervek kezében, és a választópolgárokat pusztán eszközként fogják felhasználni.⁵⁸ A weimari alkotmány egyik hiányossága éppen az volt, hogy nem ismerte a kizárólagosan a polgárok által kezdeményezhető referendumot. A népszavazás kezdeményezője leggyakrabban a birodalmi elnök lehetett, a választópolgárok ugyanis csak valamelyik központi állami szerv kezdeményezése alapján voltak jogosultak döntést hozni.⁵⁹

Véleményem szerint, amennyiben a népszavazás intézménye létezik egy országban, akkor biztosítani kell, hogy a nép is kezdeményezhesse azt. Hazánkban az alaptörvény az államfő (illetve a kormány) által kezdeményezett népszavazást a parlament kezébe helyezi, ezáltal az Országgyűlés megkerülhetetlen, így az nem játszható ki a néphez való fordulással. Németországban szövetségi szinten nem, de tartományi szinten fontos szerepe van a népszavazásnak. Észak-Rajna-Vesztfália tartományban plebiszciter népszavazást kezdeményezhet a kormány, amennyiben törvényjavaslatát leszavazta a parlament. Ha azonban a népszavazáson a kormány törvényjavaslata megbukik, köteles lemondani, míg ha a nép megerősíti a törvényt, a végrehajtó hatalom feloszthatja a parlamentet.⁶⁰

A fakultatív népszavazás elrendelése hazánkban az Országgyűlés, vagyis ténylegesen a kormányzat kezében van. A stabil parlamentáris kormányzati rendszerünk eredményeképpen ugyanis a kormányzatnak nem kell a parlamentet megkerülnie, hiszen ott többségben van. Kis János azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a minősített többséghez kötött törvényhozási tárgyak vonatkozásában a kormányzat által kezdeményezett népszavazás megfosztja a kisebbséget a „vétőjogától”. Kis szerint ugyanis alkotmányellenes az a népszavazás, amelyet a kormány azzal a céllal kezdeményez, hogy a választópolgárok szavazataival megkerülje a kisebbség vétőjét a kétharmados többséghez kötött törvények tekintetében.⁶¹ Ezt kiegészíteném azzal, hogy a sarkalatos törvények tárgykörébe tartozó alapvető szabályokat maga az alaptörvény tartalmazza, ezért népszavazást tartani csak az ezeket sarkalatos törvényben kiegészítő rendelkezések tekintetében lehet, hiszen az AB kimondta, hogy a népszavazás nem valósíthat meg burkolt alkotmánymódosítást.⁶²

Kérdés, milyen okokkal magyarázható, hogy a kormányzat bizonyos kérdésekben népszavazást kezdeményez, és nem törvényt alkot. Ezt a szakirodalomban általában a szélesebb legitimitációval, a felelősség áthárításával, a kormányzat népszerűségének növelésével

51 TÓTH Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlata. In: DEZSŐ Márta–KUKORELLI István (szerk.): Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, i. m. 379. p.

52 KÖRÖSÉNYI 2009: i. m. 43. p.

53 SAJÓ András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995, 100. p.

54 SZENTPÉTERI: i. m. 109. p.

55 A náci ideológia szerint a népakaratot a Führer ismeri a legjobban, ha ezt a nép nem ismeri fel, akkor saját tudatlanságáról tesz tanúságot. SZENTPÉTERI: i. m. 206. p.

56 ÁDÁM: i. m. 61. p.

57 ENYEDI: i. m. 23. p.

58 Herbert KÜPPER: A demokrácia közvetlen gyakorlása során hozott döntések minőségének ellenőrzése és megőrzése. In: Pro Publico Bono, 2011/2., 28. p.

59 SZENTPÉTERI: i. m. 182–183. p.

60 KÜPPER 2009: i. m. 75. p.

61 KISS 2009: i. m. 78. p.

62 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 33.

magyarázzák.⁶³ Ha megnézzük, hogy milyen tárgykörökben tartottak referendumot Magyarországon, akkor látható, hogy a NATO-hoz, illetve az Európai Unióhoz való csatlakozásról, tehát nem napi közpolitikai tárgyú kérdésekben. Más országokhoz fűződő viszonyunkról szól mindkét népszavazás, az egyik biztonságpolitikai, a másik egyenesen hazánk szuverenitásával állt összefüggésben. A kormányzat által kezdeményezett népszavazás indítéka azonban lehet éppen a saját magával szembeni népszavazás fenyegetésének semlegesítése is. Svájcban népi iniciativa esetében a kormány ellenjavaslatot is megfogalmazhat, amelyet a kezdeményezéssel együtt bocsátanak népszavazásra.⁶⁴

Hazánkban 1997 tavaszán az ellenzéki pártok a külföldiek termőföldszerzésének tilalmáról gyűjtött aláírásait az Országos Választási Bizottság hitelesítette, ugyanakkor a Horn-kormány ezzel párhuzamosan „ellennépszavazást” kezdeményezett. Az AB azonban alkotmányellenesnek minősítette a kormány kezdeményezésének helyt adó parlamenti döntést. A taláros testület álláspontja szerint egyrészt a népszavazás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának rendhagyó formája, de kivételes megvalósulása esetén a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll, másrészt a kötelezően elrendelendő népszavazás magasabb rendű, mint a kormányzat által kezdeményezett fakultatív jellegű referendum.⁶⁵ Az ügydöntő fakultatív népszavazás esetén a kikényszeríthetőség a népszavazás megtartására hiányzik, amely az AB szerint a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpeni eleme, ahogyan azt korábban már fent láthattuk. A fakultatív referendumot az AB éppen ezért a „közvetlen és képviseleti hatalomgyakorlás közötti együttműködésnek” nevezte. A közvetlen hatalomgyakorlás „tisztá formájaként” értelmezi az AB a kötelező népszavazást, amelynek elsőbbsége van a fakultatívval szemben. Ehhez hozzátenném, hogy a „kétharmad mindent visz” elve alapján az alkotmányozó hatalom kijátszhatja a népakaratot is, az Alkotmánybíróságról szóló törvény vagy az alaptörvény módosításával. Ez persze paradoxonnak tűnhet, mert a nép döntött ilyen nagyarányú (kétharmados) többségről, „felhatalmazásról”, ezért a népakarat a parlamenti minősített többségben kell hogy testet öltjön. Mégis, meggyőződésem szerint komoly probléma a magyar alkotmányos rendszerben, hogy az alaptörvény módosítása, illetve elfogadása nincs népszavazáshoz kötve.

A kormányzat által kezdeményezett népszavazás alkalmas lehet a koalíción belüli feszültségek enyhítésére is. Amennyiben a kormányzó pártok nem tudnak megegyezni valamilyen kérdésben, akkor a népre bízhatják a „vita” eldöntését, ezzel a közöttük lévő belső feszültség nem vezet kormányválsághoz.

Szeretnék említést tenni a kormányzat által kezdeményezett, igen sajátos „közvetlen demokratikus” formáról, a második Orbán-kormány nevéhez fűződő nemzeti konzultációról. A kormány lényegében még az ellenzéki időszakában kialakított konzultációt kívánja ezzel folytatni. Ennek lényege, hogy megkérdezik a választópolgárokat bizonyos politikai döntést igénylő kérdésekben. Konzultáció folyt az új alkotmányról, majd ezt követően is közpolitikai kérdésekben a választópolgárokhoz levelet küldött a kormány. Mivel az alaptörvényről népszavazást nem tartottak, ezért álláspontom szerint ezzel a demokráciadeficitet kíván-

63 ENYEDI: i. m. 20. p.

64 KRIESI: i. m. 90. p.

65 52/1997. (X. 14.) AB-határozat, ABH 1997, 331.

ta a kormány némileg enyhíteni. A Nemzeti Konzultációs Testület az alkotmányozással összefüggő tizenkét kérdésre válaszolhatott.⁶⁶ A nemzeti konzultáció bírálói szerint azonban manipulatív és demagóg az Orbán-kormány által folytatott „áldemokratikus” intézmény.

A KÖTŐERŐ

A másik fontos tényező, amelytől függ az, hogy a népszavazás milyen mértékben képes elensúlyt jelenteni a kormányzattal szemben, az a népszavazás eredményének, azaz magának a döntésnek a kötelező ereje. Az alaptörvény és a hatályos népszavazási törvény már nem tartalmazza a véleménynyilvánító referendum lehetőségét, ezért a népszavazás minden esetben decizív, tehát köti az Országgyűlést. Meglátásom szerint a közvetlen demokrácia hátrányban van a képviseleti, azaz a közvetett demokráciával szemben. Úgy fogalmaznék, hogy nincs meg a „fegyveregyenlőség” kettőjük között, de itt nem az AB álláspontjára kívánok utalni, mármint hogy a népszavazás „komplementer jellegű”.⁶⁷ A közvetlen demokrácia hátrányának legfőbb okát abban látom, hogy az Országgyűlés egy állandó intézményként funkcionál, míg a kötelező – tehát a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás – eseti jellegű, de előkészítése nagy erőfeszítéseket igényel és időigényes. A parlamentáris kormányzat azért is van lépéselőnyben a népszavazással szemben, mert az országgyűlési képviselők saját érdekeiket is figyelembe veszik, és nem szívesen fogadják el, ha kívülről mondják meg nekik, hogy milyen törvényt alkossanak. A politikusok tisztában vannak azzal, hogy a népszavazás megvonja, illetve szűkíti a mozgásterüket. Van olyan nézet is, amely egyenesen úgy fogalmaz, hogy a népszavazás elveszi a politikusok lehetőségét attól, hogy „kizsákmányolják az adófizetőket”.⁶⁸

A népszavazás egyik nyilvánvaló gyengesége az, hogy valójában a végső szót a parlament mondja ki. A népszavazási döntés kötelező az Országgyűlésre, de az alaptörvény nem írja elő, hogy mennyi időn belül kell megalkotni a népszavazás produktumát, vagyis esetlegesen törvényt alkotni. Az új nsztv. csak annyit ír elő, hogy „az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni”. Azonban még ha előírna is konkrét határidőt a törvény, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a mulasztásos alkotmánysértés nem szankcionálható, így nem feltétlenül tartaná be ezeket a határidőket az Országgyűlés.⁶⁹ Az új népszavazási törvényjavaslat már úgy fogalmaz, hogy az „Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított száznyolcvan napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni”.⁷⁰

66 TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG–ORAC Kiadó, Budapest, 2012, 53. p.

67 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 33.

68 FREY–STUTZER–NECKERMAN: i. m. 109. p.

69 KILÉNYI Géza: A képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben. In: Magyar Közigazgatás, 1999/12., 680. p. Ehhez hozzátenném, hogy a 2008 márciusában tartott „háromigenes” népszavazás eredményeképpen nem 2009. januártól, hanem már áprilistól eleget tett a jogalkotó a választópolgárok akaratának.

70 T/3479 31. § (1) bek.

A népszavazás mint a kormányzati hatalom ellensúlya csak akkor tud funkcionálni, ha a döntést nem lehet figyelmen kívül hagyni, illetve felülbírálni. Magyarországon kétlépcsős a „népi jogalkotás”, ezért a népszavazás után a törvény szövegét az Országgyűlésnek meg kell alkotnia és el kell fogadnia. Az olyan országokban, ahol kész törvényszövegről szavazhat a nép, a jogalkotási eljárás „érdemi része” befejeződik a népszavazással, hiszen a törvényt már csak alá kell írnia a parlament elnökének, illetve az államfőnek.

A kötelező erő vonatkozásában fontos megemlíteni, hogy a népszavazás eredménye köti a parlamentet, de nem köti az Alkotmánybíróságot. A parlamenti többség döntését és a nép közvetlen akaratát is felülbíráhatja a taláros testület, ugyanis az alkotmányosság kérdése alapvetően szakmai természetű.⁷¹

A kötőerőhöz kapcsolódik az országgyűlési képviselők szabad mandátumának problematikája is. Kelsen például kifejezetten azon az állásponton van, hogy a képviselőt magánjogi szerződésen kell hogy alapuljon, ezért képviselő csak akkor jön létre, ha a képviselő jogi kötelezettséget vállal a képviselt személy akaratának végrehajtására.⁷² Kelsen is megjegyzi azonban, hogy a modern alkotmányjog az imperatív mandátum intézményét nem ismeri. A népszavazási döntés és a szabad mandátum kapcsolatáról elmondhatjuk, hogy a népszavazás eredménye csak az Országgyűlésre, és nem a képviselőre kötelező. A képviselők arra hivatkozhatnak, hogy meggyőződésükkel ellentétben a népszavazási döntés, és az ő szavazatukra adott esetben nincs is szükség a törvény elfogadásához.⁷³ A kérdés tehát a szabad mandátum versus népakarat problematikája vonatkozásában az, hogy szembeszegülhet-e a képviselő a népakarattal. Ha lelkiismereti szempontból közelítjük meg ezt, akkor nyilvánvalóan joga van hozzá. Simicskó István nemmel szavazott az Országgyűlésben a 2003-as uniós népszavazást követően. A képviselő arra hivatkozott, hogy akik ellenzik az EU-s tagságot, azokat is kell valakinek képviselni. Anélkül, hogy bíráltnám és sérteném Simicskó lelkiismereti szabadságát, meg kell jegyeznem, hogy ezen az alapon az Alkotmánybíróság döntéseit sem kellene az országgyűlési képviselőknek tudomásul venniük, és eleget tenniük a jogalkotási kötelezettségnek. Arra hivatkozhatnának, hogy a konkrét döntésnél megosztott volt az AB, és számos különvéleménnyel hozták meg a határozatot, így a kisebbségben maradt alkotmánybírákat is valakinek „képviselnie” kell. A jogalkotást megakadályozó népszavazás ugyanakkor – amely már megszűnt – nem sértette a képviselői függetlenséget, mert kiírása érvényességi feltétel volt a törvényhozás folyamatában.⁷⁴

A kormányzattal szembeni külső ellensúly tekintetében a nép által kezdeményezett népszavazások kötőerejét egy skálán lehet ábrázolni. A legfelső szint az a kétszáz ezer választópolgár aláírása alapján lefolytatott érvényes, eredményes népszavazás, hiszen itt jogi értelemben kötelezettség keletkezik a parlamentre nézve. A második szint, ha nem helyezték volna hatályon kívül, a véleménynyilvánító népszavazás lenne. Ebben az esetben, bár nem volt jogi kötőere-

je, mégis véleménynyilvánító népakarat is kifejezhet ellensúlyt, mert a kormányzat magatartását befolyásolhatja, hiszen a választói akaratot tükrözi. Végül az „ellensúly skáláján” említést érdemel a sikertelen népszavazás is. A pártok persze minden népszavazási eredményt a saját maguk szempontjából értelmeznek, mégis, egy érvénytelen népszavazás – gondolhatnánk – keveset nyom a latba a kormánnyal szemben. Példa erre a 2004. december 5-én tartott „kétigenes” népszavazás, amelynek fő eleme a kettős állampolgárság volt. Az évfordulón az ellenzék Orbán Viktor kérésére a parlamentben egyperces néma „gyásszal” emlékezett meg az eseményről, így próbált nyomás gyakorolni a kormányra. Egy érvénytelen népszavazási eredmény is tájékoztatást nyújt a többségi kormányzat számára, és – ahogyan a véleménynyilvánító népszavazásnál láthattuk – befolyásolhatja döntésében, hiszen a kormányra kerülni–ellenzékben maradni értékduálját szem előtt kell tartania a mindenkori kormányzó erőnek.

Ezenkívül az sem lényegtelen, hogy mennyi ideig köti a parlamentáris kormányzatot a népszavazás eredménye. A moratórium problémájával az AB már igen korán, 1990-ben a „négyigenes népszavazás” kapcsán szembesült. A magas grémiumnak abban a kérdésben kellett lényegében állást foglalnia, hogy az 1989. novemberi népszavazás első kérdése vonatkozásában a parlament élhet-e az alkotmánymódosító hatáskörével, és közvetett módon negligálhatja-e a népszavazási döntést.⁷⁵ Az AB megállapította, hogy a novemberi népszavazás nem referendum volt a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó szabályokról. Ennek következtében nem vonatkozik rá a kétéves moratórium sem.⁷⁶ A tisztázatlan mulasztásos alkotmányellenes állapotot 2007. december 17-én szüntette meg záróülésén a parlament, azóta az nszvt. három évben határozza meg a moratóriumot.⁷⁷ Ahogyan láthattuk, az AB már 1990-ben a közvetlen demokrácia kritériumaként jelölte meg azt, hogy a döntés kötelezze a parlamentet. Éppen ezért a nép akaratát csak úgy tud érvényesíteni, ha bizonyos ideig azt nem is lehet felülbírálni, sem a törvényhozó hatalom, sem pedig a „néphatalom”⁷⁸ által. A moratórium szabálya nélkül értelmetlen lenne a népszavazás. Azonban szükséges megjegyezni, hogy a moratórium időszaka ne legyen túl hosszú, mert szükséges, hogy a kormányzat reagálni tudjon a megváltozott körülményekre. A közvetlen demokrácia nem azért van, hogy „megkövesítse” a jogrendszert.⁷⁹ A bajor megoldás egyenesen a clausula rebus sic stantibus elvét tükrözi, amelynek alapján a képviselői szerv megváltoztathatja a nép döntését, ha a tények, illetve a vonatkozó jogszabályok módosulnának.⁸⁰ Ugyanakkor álláspontom szerint az érvénytelen népszavazás is döntés a nép részéről (nem megy el szavazni), ezért szükséges lenne módosítani az nszvt.-t. A törvény ugyanis csak abban az esetben tiltja meg a népszavazást, ha a kérdésben három éven belül érvényes és eredményes népszavazás volt. Felmerült a jogirodalomban olyan javaslat is, amely

71 KILÉNYI Géza: Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében. In: KILÉNYI Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió Kiadó, Budapest, 1993, 48. p.

72 TATTAY, i. m. 373. p.

73 KÜPPER 2009: i. m. 108. p.

74 KISS: i. m. 77. p

75 1/1990. (II. 12.) AB-határozat, ABH 1990, 13.

76 „A népszavazással megerősített törvény módosítására – a törvény hatálybalépését követő két éven túl – a törvényalkotásra vonatkozó általános alkotmányos előírások szerint is sor kerülhet.” Nszvt. 31. § (3) bek.

77 „Az érvényes és eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező.” 1998. évi III. törvény 8. §

78 „Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha [...] ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül érvényes és eredményes országos népszavazást tartottak.” 1998. évi III. törvény 10. §

79 KÜPPER 2009: i. m. 109. p.

80 KÜPPER 2011: i. m. 41. p.

a ciklus végéig tenné kötelezővé a népszavazás eredményét annak érdekében, hogy az új parlamenti többség mozgásterét ne korlátozza egy előző kormányzat idején született döntés.⁸¹ Én ezt másképpen látom, mert a nép döntése egy adott konkrét kérdésben nem függhet a választási ciklusoktól. A választópolgárok felelősségre vonhatják a kormányt azért, hogy képviselőiket nem választják meg újra, de miért kellene ezáltal lemondaniuk arról a döntésről, amelyet egy konkrét ügy kapcsán népszavazáson hoztak meg? Az időtartamról persze lehet vitatkozni, de nekem nincs kifogásom a hároméves moratórium ellen.

A TILTOTT TÁRGY: A KORMÁNY MEGBUKTATÁSA?

A népszavazásnak mint a parlamentáris kormányzat külső ellensúlyának vizsgálatakor egy további fontos kérdés a tiltott tárgyak köre. Nem lényegtelen, hogy melyek azok a kérdések, amelyekben a kormányzat nem támadható a népszavazás által. Ezeknek a felsorolását már az első nsztv. is szabályozta, de azt, mint láthattuk, szűk körre korlátozta. A tilalmazott kérdések közül a burkolt vagy direkt alkotmánymódosítást már korábban említettem. A külföldi államokban általában vannak tilalmazott tárgyak, de olyan ország, ahol az alkotmány egyetlen rendelkezéséről sem lehet népszavazást tartani, arra hazánk a példa. A magyar választópolgárok tehát a legfontosabb, legalapvetőbb dokumentumról, az alaptörvény módosításáról nem hozhatnak döntést.⁸² A tiltott tárgyak közül itt most a parlament népszavazás útján történő feloszlását és a kormány megbuktatását emelem ki, hozzátéve, hogy egyéb, akár egyszerű közpolitikai tárgyú kérdésekben megengedett népszavazás is jelentősen korlátozhatja a kormány mozgásterét, ezáltal ellensúlyt tölthet be.

A parlament nép általi feloszlása az országgyűlési képviselők visszahívásával áll összefüggésben. Az AB egyik határozatában elvi élel leszögezte, hogy a népszavazás nem foglalhat magában alkotmánymódosítást, ezért az Országgyűlés megbízatása nem szűnhet meg az Alkotmányon kívüli módon.⁸³ A testület összefüggésbe hozta a parlament nép általi feloszlását a szabad mandátummal, amikor leszögezte, hogy „a képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból”⁸⁴. A parlamentellenes referendumok tulajdonképpen a sikertelen népszavazások egyik csoportját alkotják. Ezek a népszavazások a rendszerváltás időszakában létrejött parlamentáris kormányzati rendszert és ezen keresztül a politikai elit mozgásterét kívánták korlátozni.⁸⁵ Többször volt népszavazás a közvetlen államfőválasztásért, illetve a kétkamarás parlament felállításáért is.

A népszavazás és a kormány megbízatása megszűnésének kapcsolatával az AB a „háromigenes” népszavazás kérdéseinek hitelesítésekor találkozott.⁸⁶ A tandíj (képzési hozzájárulás) vonatkozásában az OVB arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmány ki zárja a népszavazást a kormány programjáról, ami azt is jelenti, hogy nemcsak az egész dokumentumról, hanem annak világosan felismerhető részéről sem lehet referendumot tartani. Az OVB a kormányzat filozófiájához tartozó elgondolásnak látta a képzési hozzájárulást, amely a kormányprogram lényeges része, hiszen a közteherviselésen kívánt változtatni.⁸⁷ Az AB ugyan eltérő álláspontra helyezkedett, és lehetővé tette a népszavazást a kormányprogram egyes elemeiről, de indokolásában kifejtette a népszavazás és a kormányzat viszonyrendszerét. A testület álláspontja szerint ha a „választópolgárok népszavazáson dönthetnének a kormányprogram támogatásáról vagy elutasításáról, azzal érintenék az alkotmányos berendezkedésben a miniszterelnök és a kormány viszonyát”.⁸⁸ Bragyova András különvéleményében kifejtette, hogy a kormány programjának bármely lényeges eleméről szóló népszavazás összeegyeztethetetlen a parlamentáris demokráciával. Véleménye szerint a kormány programjáról szóló népszavazás eredménye olyan döntésre kötelezné a képviselők többségét, amelynek éppen ellenkezőjére adtak felhatalmazást. A miniszterelnök Bragyova szerint bizalmi szavazásnak nyilváníthatja a népszavazásra feltett kérdésre adott választ.

Ha a jogalkotó szándékából indulunk ki, akkor nehezen képzelhető el egy olyan alkotmányértelmezés, amelyre az AB helyezkedett. Az AB határozatából kiindulva ugyanis ez azt jelentené, hogy egyfelől 1990-ben egy kancellári típusú kormánytípus született meg, ugyanakkor az alkotmányozó megteremtette a lehetőséget annak is, hogy a kormányprogram bizonyos részeit népszavazáson le lehessen szavazni.⁸⁹

Hasonlóan érvel Bauer Tamás is, aki felhívja a figyelmet arra, hogy a legtöbb országban fel sem merül az ellenzékben, hogy ciklus közben népszavazással akadályozza meg a kormány politikájának megvalósítását.⁹⁰ Álláspontom szerint mivel a képviselők négy évig nem hívhatók vissza, a miniszterelnököt a konstruktív bizalmatlansági indítvány is védi a kormánybuktatástól, ezért igenis szükség lehet arra, hogy egy külső ellensúly, vagyis a népszavazás alkalmazható eszköz legyen a magyar politikai rendszerben. A kormányprogram bizonyos elemeit sikeresen megtorpedózó népszavazást ugyanis felfoghatjuk úgy is, hogy nem az egész kormányról mondtak véleményt a polgárok, támogatják azt, csak bizonyos intézkedéseit vetik el. Mindezek ellenére álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az OVB határozatát helyben kellett volna hagynia, ugyanis az alkotmány azért tartalmazta a tiltott tárgyak körében a kormány programját, hogy arról ne lehessen népszavazást tartani. A kormányprogram és a miniszterelnök személyének összekapcsolására vonatkozó alkotmánybíróági érvelés ugyan helytálló, de in-

81 MRÁZ Ágoston Sámuel: A hatékony kormányzást fenyegeti-e a népszavazás? In: MAJTÉNYI László–SZABÓ Máté Dániel (szerk.): Mi fenyegeti a köztársaságot? I. m. 90. p.

82 KILÉNYI Géza: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben. In: Magyar Közigazgatás, 1999/12., 679. p.

83 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 33.

84 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 33., 38.

85 KÖRÖSÉNYI András–TÓTH Csaba–TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 210. p.

86 15/2007. (III. 9.) AB-határozat, ABH 2007, 233.

87 SZIGETI Péter: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. In: SÁNDOR Péter–VASS László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008, 246. p.

88 15/2007. (III. 9.) AB-határozat, ABH 2007, 233., 235.

89 CHRONOWSKI Nóra–KÖCSIS Miklós: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról. In: Jogtudományi Közlöny, 2007/9., 375. p.

90 BAUER: i. m. 81. p.

kább csak szemfényvesztés. A kormány népszavazással történő megbuktatása, illetve a miniszterelnök személyének megválasztása ügyében ugyanis nem lehet népszavazást tartani. Előbbi burkolt alkotmánymódosítást jelentene, az utóbbit pedig expressis verbis tiltotta az alkotmány, ahogyan az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben a jelenleg hatályos alaptörvény is kizárja a népszavazást. A jövőben a kormányprogram vonatkozásában nem fog már felmerülni mindez problémaként, mert a kormányprogram parlament elé terjesztésének kötelezettségét az alaptörvény már nem tartalmazza.

A parlament, illetve a kormány megbízatásának ciklusidő lejárta előtti megszűnéséről tehát a parlamenti többség, illetve bizonyos esetben az államfő dönthet, viszont népszavazással meg lehet akadályozni a kormányzati politika bizonyos elemeinek realizálódását.

ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az Alkotmánybíróság meglepően ritkán tesz említést a demokráciára, illetve annak alapelvi kifejtése lényegében kimaradt a határozatokból, ellentétben például a jogállamisággal.⁹¹ Ugyanakkor a taláros testület a közvetlen és közvetett demokrácia kérdéskörét a népszavazási határozataiban már részletesebben taglalja. Véleményem szerint a népszavazás, illetve a közvetlen demokrácia kérdésében az AB túlzott mozgásteret kapott az alkotmányozó (illetve a törvényhozó) hatalomtól, főként a szabályok tisztázatlansága és a korábbi demokratikus tapasztalatok hiánya miatt. Sajnálatosnak tartom, hogy a közvetett, illetve közvetlen hatalomgyakorlás mibenlétének szabályait lényegében az AB munkálta ki. Szerencsésebb lett volna, ha a magas grémium nagyobb önkorlátozást gyakorol, és a közvetlen demokrácia működési mechanizmusának, alapvető jellemvonásainak kialakítását meghagyja a jogalkotó számára.

Fontosnak tartom, hogy a népszavazás megmaradjon a magyar alkotmányos berendezkedés egyik intézményének. Kétségtelen azonban, hogy a népszavazásnak mint külső ellensúlynak vannak árnyoldalai is. A népszavazás egy konkrét döntés erejéig veszi vissza a hatalmat a kormányzattól, de a döntés hatásainak kezelése és következményeinek viselése a kormányzatot terheli.⁹² A nép – hasonlóan az alkotmánybírákhoz – nem vonható felelősségre,⁹³ és a népszavazás eredménye nemcsak a regnáló hatalmat, hanem magát a népet is köti.

Amennyiben a mindenkor ellenzék a kormányzat politikáját megtorpedózó népszavazást kezdeményez, az meglátásom szerint megközelítőleg általában a ciklus közepére fog esni. Egyrészt a jogszabályi rendelkezéseknél fogva, amelyek behatárolják, hogy mikor lehet népszavazást tartani, mennyi ideig lehet aláírást gyűjteni stb., másrészt az ellenzék tudatos szervezésétől is. A mindenkor kormányok támogatottsága ugyanis többnyire a ciklus közepén a legalacsonyabb, ezért ez az időszak a legalkalmasabb a választók meggyőzésére, ekkor igazán hatékony fegyver a népszavazás.

Ahogy a bevezetőben kifejtettem, a népszavazást a parlamentáris kormányzat külső ellensúlyának tekintem, de szükséges hozzátennem, hogy valójában a „parlamenten belüli” el-

lenzék az, amelyik a kormányzattal szemben képes megszervezni a népszavazást. A referendumot ugyan civilszervezetek vagy mások is kezdeményezhetik, összegyűjtve a kétszáz ezer aláírást, azonban mégsem ez, hanem a pártok által vezényelt népszavazás a jellemző. Mindezek alapján a népszavazás egyelőre az ellenzék egyik alkotmányos eszközeként funkcionál, de nem lehet tudni, hogy a jövőben mi várható. Amennyiben a magyar politikai elitből, illetve a pártokból kiábrándult szavazók tömegei fel kívánnak lépni döntéshozóként, akkor a népszavazás ténylegesen a parlamentáris kormányzat külső ellensúlyává válhat.

91 SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 739–740. p.

92 TRÓCSÁNYI-SCHANDA: i. m. 148. p.

93 ENYEDI: i. m. 20. p